CONCOURS INTERNE ET 3ème CONCOURS

DE REDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2015

EPREUVE DE REDACTION D'UNE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :

a) **Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;**
b) **Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;**
c) **L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;**
d) **Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.**

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

DOMAINE : le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, …) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce dossier contient 25 pages

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué
S'il est incomplet, en avertir le surveillant

Sujet :

Vous êtes rédacteur territorial dans la commune d'ADMIVILLE. Le maire, soucieux de la qualité des services rendus aux administrés, vous demande de rédiger, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur les relations entre l'administration et les citoyens.

Liste des documents :

Document 1 : Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (extrait) - 2 pages

Document 2 : « 'Silence vaut accord' : J-8 avant le coup de sifflet d'une révolution laborieuse » - C. Megglé - *localtis.info* - 4 novembre 2014 - 4 pages

Document 3 : « Le nouveau principe 'silence de l'administration vaut acceptation' » - D. Ribes - *AJDA 2014* - p. 389 - 8 pages

Document 4 : « Nouveau départ pour l'accusé de réception électronique » - P. Parmentier - *localtis.info* - 29 juillet 2013 - 2 pages

Document 5 : Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique - 2 pages

Document 6 : « Un arrêté encadre le traitement des données personnelles pour les téléservices » - *maire-info.com* - 16 juillet 2013 - 1 page

Document 7 : « Saisine électronique, communication des avis préalables aux décisions : les administrations sommées d'être réactives » - C. Megglé - *localtis.info* - 5 novembre 2014 - 1 page

Document 8 : « Bien comprendre le silence de l'administration » - V. Touchard - *La Gazette des communes* - 21 juillet 2014 - 3 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

LOIS

LOI nº 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (1)

NOR : *RDFX1309049L*

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

I. – La loi nº 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est ainsi modifiée :

1º Le troisième alinéa de l'article 20 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Si cette autorité informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces. » ;

2º L'article 21 est ainsi rédigé :

« *Art. 21.* – I. – Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation.

« La liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise.

« Le premier alinéa n'est pas applicable et, par dérogation, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :

« 1º Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

« 2º Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

« 3º Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

« 4º Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

« 5º Dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

« II. – Des décrets en Conseil d'Etat et en conseil des ministres peuvent, pour certaines décisions, écarter l'application du premier alinéa du I eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Des décrets en Conseil d'Etat peuvent fixer un délai différent de celui que prévoient les premier et troisième alinéas du I, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie. » ;

3º L'article 22 est ainsi rédigé :

« *Art. 22.* – Dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l'objet d'une mesure de publicité à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse, la demande est publiée par les soins de l'administration, le cas échéant par voie électronique, avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue.

« La décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'autorité administrative.

« Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat. » ;

4º Au deuxième alinéa de l'article 22-1, les références : « aux articles 21 et 22 » sont remplacées par la référence : « à l'article 21 ».

II. – Le I est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna aux administrations de l'Etat et à ses établissements publics.

III. – Le I entre en vigueur :

1º Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'Etat ou des établissements publics administratifs de l'Etat ;

2° Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

IV. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à modifier par ordonnances les dispositions législatives prévoyant que, en l'absence de réponse de l'administration dans un délai que ces dispositions déterminent, la demande est implicitement rejetée, pour disposer que l'absence de réponse vaut décision d'acceptation ou instituer un délai différent. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 2

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances des dispositions de nature législative destinées à :

1° Définir les conditions d'exercice du droit de saisir par voie électronique les autorités administratives et de leur répondre par la même voie ;

2° Définir les conditions, en particulier les garanties de sécurité et de preuve, dans lesquelles les usagers peuvent, dans le cadre de leurs échanges avec les autorités administratives, leur adresser des lettres recommandées par courriers électroniques ayant valeur de lettre recommandée lorsque cette formalité est exigée par un texte législatif ou réglementaire, et les conditions dans lesquelles les autorités administratives peuvent user du même procédé avec les usagers qui l'ont préalablement accepté ;

3° Définir les conditions dans lesquelles peuvent être communiqués aux demandeurs les avis préalables, ainsi que leur motivation lorsqu'ils sont défavorables, recueillis sur leur demande conformément aux dispositions législatives et réglementaires, avant que les autorités administratives n'aient rendu leur décision, en particulier lorsque la communication de ces avis est de nature à permettre au demandeur de modifier ou de compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet ;

4° Elargir les possibilités de recours aux technologies permettant aux organes collégiaux des autorités administratives, à l'exception des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de délibérer ou de rendre leur avis à distance, dans le respect du principe de collégialité.

Sont considérés comme autorités administratives, au sens des 1° à 4°, les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans le délai mentionné au I du présent article, à adapter par ordonnances les dispositions prises en application du même I aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'à les étendre, avec les adaptations nécessaires, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

III. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 3

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations.

II. – Ce code regroupe et organise les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public. Il détermine celles de ces règles qui sont applicables aux relations entre ces administrations et entre ces administrations et leurs agents. Il rassemble les règles générales relatives au régime des actes administratifs. Les règles codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

III. – Le Gouvernement est autorisé à apporter aux règles de procédure administrative non contentieuse les modifications nécessaires pour :

1° Simplifier les démarches auprès des administrations et l'instruction des demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques ;

2° Simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ;

3° Renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ;

4° Renforcer les garanties contre les changements de réglementation susceptibles d'affecter des situations ou des projets en cours ;

5° Assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet.

(...)

"Silence vaut accord" : J-8 avant le coup de sifflet d'une révolution laborieuse

Simplification Publié le mardi 4 novembre 2014 Localtis.info - C. Megglé

Pour les administrations de l'Etat et de ses établissements publics, un silence de deux mois à l'issue d'une demande vaudra acceptation à partir du 12 novembre prochain... à quelque 700 exceptions près, que les décrets publiés le 1er novembre recensent. Urbanisme, environnement, médicosocial, état civil ou encore funéraire : les collectivités locales sont d'ores et déjà concernées, avant d'être elles-mêmes tenues de mener cette petite révolution dans leurs services l'année prochaine.

Les décrets fixant les exceptions au nouveau principe selon lequel le "silence de l'administration vaut acceptation" sont parus dans le Journal officiel du samedi 1er novembre. Selon l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par la loi du 12 novembre 2013 "habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens", les services de l'Etat et de ses établissements publics seront tenus, dès le 12 novembre prochain, de répondre aux demandes qui leur seront faites dans un délai maximum de deux mois ; au-delà, leur silence vaudra accord. Un renversement de la "règle 'silence valant rejet', vieille de 150 ans" constituant une "véritable révolution administrative au profit des particuliers et des entreprises qui ne verront plus leurs droits limités par l'inertie administrative", avait estimé le secrétaire d'Etat à la simplification le 22 octobre, lors de la présentation des projets de décrets en Conseil des ministres. Bien que datés du 23 octobre, les décrets ne sont sortis que dix jours après cette communication. Un retard que l'on comprend aisément, au regard de l'ampleur du chantier : 1.200 régimes d'autorisation concernés par ce nouveau fonctionnement, sur un total de 1.900 procédures d'autorisation recensées.

Quelque 700 exceptions

Il reste donc quelque 700 exceptions, recensées par 42 décrets émanant du Premier ministre et de 14 ministres – soit de l'ensemble du gouvernement, à l'exception de la ministre des Outre-mer et du ministre de l'Economie. A l'issue d'une "revue exhaustive de l'ensemble des procédures d'autorisations prévues par des textes législatifs ou réglementaires dans tous les ministères", les décrets fixent trois types d'exception à la nouvelle règle générale "silence vaut accord".
Premier type d'exception, deux mois de silence de l'administration continueront à signifier un refus. Deuxième cas de figure, le silence vaudra refus, mais à l'issue d'un délai autre que deux mois (parfois plus court, parfois plus long). Lorsque les décrets vont par trois – ce qui est le cas pour la quasi-totalité des ministères concernés -, ce sont le premier et le troisième de la série qui fixent ces exceptions, respectivement "pour des motifs tenant à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration" et en vertu du "respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public".
Troisième type d'exception : pour certaines procédures, le silence vaudra bien accord, mais à l'issue d'un délai autre que deux mois (parfois moins, parfois plus). Lorsque les décrets vont par trois, c'est le deuxième décret qui recense les autorisations objet de cette exception "pour des motifs tenant à l'urgence ou à la complexité de la procédure".

Les collectivités concernées, même avant le 12 novembre 2015

Pour les collectivités territoriales, comme pour les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés d'une mission de service public, la petite révolution n'interviendra que dans un an, au 12 novembre 2015. Les collectivités et leurs partenaires, notamment associatifs, sont pourtant d'ores et déjà intéressés, et à plusieurs titres, par l'évolution du fonctionnement des administrations centrales. Tout d'abord, nombre de procédures

d'autorisations les concernent directement puisque, bien souvent, la mise en œuvre de leur action les oblige à solliciter l'accord de l'Etat dans des domaines variés (pour l'ouverture d'un établissement recevant du public notamment). En outre, pour certaines politiques mises en oeuvre de façon conjointe par des administrations déconcentrées et décentralisées, l'évolution des régimes d'autorisation régies par l'Etat et s'imposant aux administrés peut conduire très rapidement les collectivités à revoir leurs propres procédures (tarification et gestion des établissements médico-sociaux par exemple).
Plus globalement, dans la mesure où les collectivités ont encore un an pour se préparer à modifier leurs propres pratiques de délivrance d'autorisations, l'expérience de l'Etat, tant au niveau des choix effectués que dans la méthode suivie, peut utilement servir de terrain d'observation. En effet, certaines difficultés apparaissent déjà à ce stade. Le nombre important d'exceptions démontre ainsi qu'il n'est pas aisé, pour les ministères, de concilier sécurité juridico-administrative et atteinte de l'objectif initial. Si l'on est encore loin de la simplification attendue – peut-être faut-il pour cela d'abord en passer par des étapes intermédiaires de plus grande complexité… -, les décrets et leur louable effort de recensement systématique des procédures d'autorisation cherchent aussi à "bousculer" quelque peu l'administration. "Les services vont se mobiliser pour répondre vite", a ainsi présenté François Hollande le 30 octobre.

Un enjeu de communication

Autre défi à relever pour les administrations d'Etat d'ici le 12 novembre – date de l'entrée en vigueur du nouveau principe général et de la republication des décrets dans leur version consolidée -, celui de la cohérence d'ensemble. En effet, il semble que, d'un ministère à l'autre, les choix n'aient pas été les mêmes sur des procédures similaires, telles que l'agrément des associations (voir encadré ci-dessous).
Enfin et surtout, la communication à destination des citoyens apparaît comme un point décisif, pour que cette "révolution" puisse porter ses fruits. La phase de concertation autour des projets de décrets n'ayant pas réussi à attirer l'attention du grand public sur le sujet, les services de l'Etat devront trouver différentes voies pour informer les Français de ces nouvelles modalités de consentement tacite. Les administrations pourront normalement s'appuyer sur un site internet relevant du Premier ministre. Prévu par la loi, ce site doit publier "la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation" et mentionner "l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise".

Caroline Megglé

PANORAMA NON-EXHAUSTIF DES PROCEDURES INTERESSANT LES COLLECTIVITES ET LES ASSOCIATIONS

Urbanisme

Le silence continue à valoir refus

Après 1 an : décision sur permis de construire, d'aménager, ou de démolir, en site classé ou en instance de classement après accord exprès du ministre chargé des sites (délivrance au nom de l'etat en application de l'article L. 422-1). Décret n° 2014-1271.
Après 3 mois : permis de construire ou de démolir, dans les zones de protection créées antérieurement à la loi du 7 janvier 1983 en application du titre III de la loi du 2 mai 1930 sur les sites (délivrance au nom de l'Etat en application de l'article L. 422-1) Décret n° 2014-1271
Après 4 mois : inscription de terrains appartenant à l'Etat sur la liste des terrains destinés à être cédés pour y construire des logements. Décret n° 2014-1280.
Après 4 mois : inscription de terrains du domaine privé des établissements publics de l'Etat ou dont la gestion leur a été confiée par la loi sur la liste des terrains destinés à être cédés pour y construire des logements. Décret n° 2014-1280.
Après 6 mois : permis de construire, délivré au nom de l'Etat, pour travaux sur monument historique inscrit soumis à accord du préfet de région. Décret n° 2014-1299.
Après 2 mois : autorisation d'ouverture d'un établissement recevant du public. Décret n° 2014-1301.

Le silence vaut accord

Après 5 mois : permis de démolir, de construire ou d'aménager, délivré au nom de l'Etat lorsqu'il y a lieu de consulter une commission nationale. Décret n° 2014-1300.
Après 5 mois : permis de construire, délivré au nom de l'Etat, portant sur des travaux relatifs à un établissement recevant du public et soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 111-8 du Code de la construction et de l'habitation. Décret n° 2014-1300.
Après 5 mois : permis de construire, délivré au nom de l'Etat, portant sur des travaux relatifs à un immeuble de

grande hauteur et soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 122-1 du Code de la construction et de l'habitation. Décret n° 2014-1300.

Environnement

Le silence continue à valoir refus

Après 6 mois : désignation d'un organisme unique de gestion collective sur un territoire donné. Décret n° 2014-1271.

Après 6 mois : autorisation temporaire d'une installation, d'un ouvrage, de travaux, d'une activité, soumis à la loi sur l'eau. Décret n° 2014-1271.

Après délai prévu par la législation particulière au projet : autorisation d'un projet soumis à étude d'impact environnemental. Décret n° 2014-1273.

Après 2 mois : autorisation d'occupation ou d'utilisation temporaire du domaine public maritime ou fluvial. Décret n° 2014-1273.

Le silence vaut accord

Après 4 mois : habilitation à être désigné pour prendre part au débat sur l'environnement dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable. Décret n° 2014-1272.

Après 3 mois (à compter de la notification de l'avis de l'organisme notifié auprès des ministères compétents) : agrément de dispositifs de traitement des eaux usées domestiques. Décret n° 2014-1272.

Transports

Le silence continue à valoir refus

Après 6 mois : dérogation à une spécification technique d'interopérabilité (du système ferroviaire). Décret n° 2014-1271.

Après 2 mois : autorisation de mise en circulation des véhicules de transport en commun de personnes. Décret n° 2014-1273.

Le silence vaut accord

Après 6 mois : dérogation à la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité hors réseau transeuropéen (ministère des transports). Décret n° 2014-1272.

Action sociale et médico-sociale

Le silence continue à valoir refus

Après 2 mois : habilitation des organismes autorisés pour l'adoption, pour l'exercice de leur activité au profit de mineurs étrangers. Décret n° 2014-1268.

Après 2 mois : dérogation au taux plafond d'évolution des tarifs des prestations d'hébergement des établissements accueillant des personnes âgées. Décret n° 2014-1280.

Après 2 mois : dérogation au taux plafond d'évolution des tarifs des prestations de certains services d'aide et d'accompagnement à domicile. Décret n° 2014-1280.

Après 2 mois : agrément des organismes procédant à la domiciliation. Décret n° 2014-1286.

Après 2 mois : agrément des organismes assurant l'accueil et l'hébergement de personnes en difficulté et qui ne relèvent pas de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Décret n° 2014-1286.

Après 6 mois : autorisation de création, d'extension et de transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil soumis à la procédure d'appel à projet, lorsque la décision relève notamment de l'Etat. Décret n° 2014-1286.

Après 2 mois : habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et autorisation à dispenser des prestations prises en charge par l'Etat ou l'assurance-maladie, lorsque la décision relève notamment de l'Etat. Décret n° 2014-1286.

Après 2 mois : accord sur le choix par le gestionnaire de l'établissement ou du service fermé de l'attributaire des sommes affectées à l'établissement ou service fermé, apportées par l'Etat, par l'agence régionale de santé, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ou par les organismes de sécurité sociale, énumérées à l'article L. 313-19, lorsque la décision relève notamment de l'Etat. Décret n° 2014-1286.

Après 2 mois : accord de l'autorité de tarification sur les conditions de mise en œuvre de l'obligation de reversement des sommes affectées à l'établissement ou service fermé, apportées par l'Etat, par l'agence régionale de santé, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ou par les organismes de sécurité sociale, énumérées à l'article L. 313-19. Décret n° 2014-1286.

Le silence vaut accord

Après 3 mois : agrément pour l'exercice d'une activité s'adressant à un public fragile dans le secteur des services à la personne. Décret n° 2014-1281.

Après 4 mois : agrément des conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissement et accords de retraite applicables aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif. Décret n° 2014-1287.

Après un délai (différent de 2 mois) non précisé dans la version initiale du décret : autorisation à porter le titre ou occuper un emploi d'assistant de service social accordée aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, à une convention internationale ou un arrangement en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Décret n° 2014-1287.

Après 4 mois (à compter de la date de publication de l'appel à candidature) : habilitation des personnes morales autorisées à recevoir des denrées obtenues au moyen de la cession des stocks d'intervention de l'Union européenne, des crédits du programme européen d'aide aux plus démunis ou des crédits du programme national d'aide alimentaire. Décret n° 2014-1297.

Etat civil

Le silence continue à valoir refus

Après 6 mois : autorisation de dispense de certaines conditions pour la célébration d'un mariage (articles 164 et 171 du Code civil). Décret n° 2014-1279.

Après 2 mois : inscription sur les listes électorales. Décret n° 2014-1292.

Après 2 mois : délivrance d'une carte nationale d'identité. Décret n° 2014-1292.

Agréments des associations

Le silence continue à valoir refus

Après 4 mois : demande d'agrément et de renouvellement d'agrément des associations de lutte contre la corruption. Décret n° 2014-1277.

Après 4 mois : agrément délivré aux associations, fédérations ou unions d'association régulièrement déclarées ayant une activité dans le domaine de l'éducation populaire et de la jeunesse. Décret n° 2014-1306.

Le silence vaut accord

Après 6 mois : agrément (et renouvellement d'agrément) des associations de protection de l'environnement. Décret n° 2014-1272.

Jeunesse – Sports

Le silence continue à valoir refus

Après 3 mois : organisation d'un accueil collectif à caractère éducatif hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, public ou privé, ouvert à des enfants scolarisés de moins de six ans. Décret n° 2014-1306.

Après 6 mois (à compter de la réception de la demande) : demande d'homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public. Décret n° 2014-1308.

Forêts

Le silence continue à valoir refus

Après 2 mois : autorisation de défrichement des bois et forêts appartenant aux collectivités territoriales et autres personnes publiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du Code forestier (sans enquête publique). Décret n° 2014-1296.

Funéraire

Le silence continue à valoir refus

Après 2 mois : inhumation dans une propriété particulière. Décret n° 2014-1294.

Le silence vaut accord

Après 4 mois : autorisation de création et d'extension de chambres funéraires. Décret n° 2014-1293.

Accès à des données de l'Etat – Traitement des archives

Le silence continue à valoir refus

Après 2 mois : demandes relatives à l'accès aux documents ou informations que les administrations d'Etat détiennent ou que détient l'administration des archives. Décret n° 2014-1264.

Après 2 mois : communication des listes catégorielles d'entreprises par les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France. Décret n° 2014-1280.

Le silence vaut accord

Après 10 mois : classement et déclassement des archives privées comme archives historiques. Décret n° 2014-1305.

Fonction publique

Le silence continue à valoir refus

Après 2 mois : "lorsque la demande est adressée par une personne en qualité d'ayant droit ou ayant cause d'un agent ; lorsque la demande s'inscrit dans une procédure d'accès à un emploi relevant de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics administratifs." Décret n° 2014-1303.

Divers - Insolite

Silence vaut accord

Après 4 mois : décision d'agrément pour la formation des élus locaux. Décret n° 2014-1293.

Après 4 mois : autorisation de fouilles dans les dunes du Pas-de-Calais. Décret n° 2014-1297.

AJDA 2014 p. 389 : Le nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation »
Didier Ribes, Maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Le principe selon lequel le silence vaut refus avait pour principal objet d'ouvrir au citoyen une voie de recours contentieux face à l'inertie de l'administration. En renversant ce principe, la loi du 12 novembre 2013 incite l'administration à répondre avec diligence. La nouvelle règle ne l'est pas tout à fait puisqu'elle existait dans de nombreux domaines, les autorisations d'urbanisme étant un des plus notoires. La loi a prévu un certain nombre d'exceptions au nouveau principe, certaines découlant de ses termes mêmes, d'autres devant être déterminées par le gouvernement. La coexistence de ces deux régimes de décision implicite doit permettre d'assurer un équilibre entre le renforcement des droits des administrés et la préservation de l'intérêt général.

Il est acquis depuis des décennies qu'en droit public français, qui ne dit mot, refuse. Hissé au rang de principe général du droit par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 1969, Protection des sites, le silence gardé par l'administration pendant un certain délai sur une demande fait naître une décision implicite de rejet qui peut être déférée au juge administratif. Cette perspective contentieuse a conduit le droit français à toujours faire produire un tel effet de droit au silence administratif gardé sur une demande, à la différence de droits étrangers, notamment du droit allemand, qui admettent que le silence ne fasse, dans certains cas, naître aucune décision et impose de saisir le juge pour contraindre l'administration à se prononcer. La réalité du droit positif français s'avère toutefois plus complexe, tant dans la portée du principe que dans ses implications procédurales (pour une présentation générale, P. Cassia, La décision implicite en droit français, JCP Adm. 2009, n° 2156). Il fait notamment, depuis déjà longtemps, une place, limitée mais non négligeable, à la décision implicite d'acceptation.

La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens marque une rupture symbolique en faisant du principe l'exception, le silence de l'administration gardé pendant deux mois valant désormais en principe acceptation de la demande qui lui a été présentée. Un tel changement du sens juridique du silence de l'administration s'inscrit cependant dans une évolution qu'il convient de rappeler avant de préciser la portée du nouveau principe.

I - Le changement de sens juridique du silence de l'administration

La décision implicite de rejet est le fruit d'une approche contentieuse du silence de l'administration. Comme l'a écrit le professeur Delvolvé, avec la décision implicite d'acceptation, la logique contentieuse laisse place à une « logique d'action » (P. Delvolvé, Le silence en droit public, RD publ. 2012. 1171). Un tel changement de logique a conduit à renverser le principe régissant la naissance d'une décision administrative implicite.

A. Le changement de logique

Face au silence de l'administration, l'administré n'obtient pas ce qu'il demande. Mais au-delà, en l'absence de toute décision, il n'est pas en mesure de saisir le juge administratif pour obtenir satisfaction. C'est ainsi pour garantir le droit au recours que la fiction juridique selon laquelle le silence vaut rejet est établie.

En France, c'est bien pour la liaison du contentieux que la règle du silence vaut rejet a été posée, pour la première fois, par un décret impérial du 2 novembre 1864. Ce texte prévoyait que faute pour un ministre d'avoir statué dans un délai de quatre mois sur un recours à l'encontre d'un acte d'une autorité subordonnée, les parties étaient habilitées à considérer leur recours comme rejeté et à se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

La portée de cette règle a ensuite été étendue par une loi du 17 juillet 1900 à l'ensemble des décisions administratives susceptibles d'être déférées au Conseil d'Etat puis par un décret du 30 septembre 1953 à l'ensemble des recours formés devant les tribunaux administratifs et par un décret du 11 janvier 1965 aux demandes formées devant toutes les autorités administratives.

La règle de la décision implicite de rejet a été saluée par la doctrine du début du XXe siècle comme une avancée contre l'arbitraire de l'administration qui pouvait retenir la réponse à une demande justifiée ou la reconnaissance d'un droit en restant simplement silencieuse. Si elle assurait la sanction de l'inertie coupable de l'administration, elle permettait, dans le même temps, de préserver les intérêts dont l'administration assure la défense à la différence d'un mécanisme de décision implicite d'acceptation.

Une règle prescrivant que le silence de l'administration vaut acceptation a effectivement des conséquences juridiques plus importantes que celles prévoyant la naissance d'un rejet implicite. Le seul écoulement du délai sans réponse de l'administration conduit à changer la situation juridique du demandeur ; elle crée des droits dans le chef de l'auteur de la demande.

Dès lors, la décision implicite d'acceptation constitue une menace pour l'administration qui serait tentée par l'inertie. Si elle ne traite pas la demande dans le délai, elle sera regardée comme ayant fait droit à cette demande. Positivement, il est aussi considéré que la décision implicite d'acceptation allège le travail de l'administration et permet l'intervention de décisions dans des délais plus brefs que ceux qui auraient été nécessaires à l'élaboration de décisions explicites.

Une logique administrative se substitue ici à la logique contentieuse. La portée donnée au silence de l'administration devient un instrument de modernisation de l'administration et d'amélioration des relations entre celle-ci et les usagers.

C'est la raison pour laquelle, dès 1994, un rapport sur la réforme de l'Etat a proposé que toute demande d'autorisation à caractère non financier soit considérée comme acceptée en l'absence de refus explicite dans les deux mois. L'objectif affiché était une meilleure satisfaction de l'intérêt des administrés et une plus grande efficacité de l'administration. Une circulaire du premier ministre du 15 mai 1996 a invité les ministres à envisager tous les cas dans lesquels le silence pourrait valoir acceptation pour permettre une « accélération des délais de réponse de l'administration » afin de « rapprocher l'administration des citoyens » et d'« améliorer l'efficacité de l'organisation étatique ». L'incidence d'un régime de décision implicite d'acceptation sur la modernisation de l'administration a également été particulièrement mise en avant lors de l'examen au Parlement, en 1996, du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public puis, à partir de 1998, de la future loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, sans pour autant que soit finalement proposé un renversement du principe.

B. Le renversement du principe

La généralisation de la règle « silence vaut rejet » n'a pas fait obstacle, notamment dans les années 1970, à l'adoption de nombreux régimes dérogatoires de décision implicite d'acceptation. Peuvent être cités plus particulièrement les autorisations de licenciement, les autorisations de création ou d'extension de grandes surfaces, le cumul d'exploitations agricoles, l'autorisation de défrichement et le permis de construire.

L'article 21 de la loi du 12 avril 2000 a consacré la règle de l'assimilation du silence à une décision de rejet et réduit le délai de droit commun de quatre à deux mois. Mais elle a également prévu qu'il pourrait être dérogé au principe par décret en Conseil d'Etat sauf dans différentes hypothèses pour lesquelles une décision implicite d'acceptation n'est pas envisageable. De nouveaux régimes de décisions implicites d'acceptation ont, à cette occasion, été institués.

Le chiffre, non vérifié, qui a souvent été avancé est de 400 régimes de décisions implicites d'acceptation, certains auteurs annonçant même l'existence aujourd'hui de près de 500 régimes de ce type (P. Cassia, P. Gonod, J. Petit, B. Plessix et B. Seiller, Le silence de l'administration vaudra acceptation. Big bang ou trou noir juridique ?, JCP 2013, n° 1324). Les régimes concernés sont très divers et d'importance qualitative et quantitative très variable.

Dans le cadre du « choc de simplification » qu'il a annoncé le 16 mai 2013, le président de la République a souhaité que, dans de nombreux domaines nouveaux, le silence de l'administration vaille dorénavant accord et non plus rejet. A la suite de cette annonce, le gouvernement a présenté en ce sens un amendement au projet de loi l'habilitant à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Son exposé des motifs soulignait que le principe du silence vaut rejet permet à l'intéressé de contester, s'il le souhaite, ce rejet en l'état devant le juge mais, en pratique, il ne garantit pas que son dossier soit effectivement instruit par les services dans un délai raisonnable.

Cet amendement, unanimement soutenu sur les bancs des deux assemblées, est devenu l'article 1er de la loi du 12 novembre 2013. Il modifie sur ce point la loi du 12 avril 2000 en inversant le sens donné par principe au silence gardé par l'administration sur une demande à l'expiration d'un délai de deux mois. Comme le souligne le professeur Hélène Pauliat, un tel changement de valeur du silence conduit à « déterminer un engagement de qualité de service » (H. Pauliat, Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'oeil ?, JCP Adm. 2013. Actu. 737).

Toutefois, pour reprendre les mots de Gaston Jèze, « très raisonnablement, la loi positive n'adopte pas une interprétation unique. Elle distingue suivant les circonstances de fait, suivant le plus ou moins de faveur avec laquelle il faut traiter la demande adressée au fonctionnaire qui s'est abstenu » (G. Jèze, RD publ. 1905. 776). C'est la raison pour laquelle des exceptions sont également prévues au nouveau principe. Leur périmètre permet d'apprécier la portée du nouveau principe.

II - La portée du nouveau principe « silence vaut acceptation »

Si le principe est désormais que le silence de l'administration vaut acceptation, celui-ci ne saurait raisonnablement être appliqué de manière uniforme et généralisée à l'ensemble des demandes adressées aux administrations de l'Etat et aux collectivités territoriales. La loi du 12 novembre 2013 a prévu différentes exceptions pour des motifs légitimes et ainsi précisé l'étendue du nouveau principe. Sa mise en oeuvre imposera à l'administration d'établir, pour chacune de ses décisions répondant à une demande, la règle désormais applicable et de respecter une procédure que la loi du 12 novembre 2013 est venue préciser.

A. L'étendue du nouveau principe

Les nouvelles dispositions de la loi du 12 avril 2000 définissent trois catégories d'exceptions à l'application du nouveau principe. La première vise des catégories de demandes pour lesquelles le législateur a estimé que devait continuer à s'appliquer la règle de la décision implicite de rejet. La deuxième concerne des exceptions au principe imposées par des normes supra-législatives. Enfin, le législateur a autorisé le gouvernement à écarter, par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, l'application du nouveau principe à certaines décisions eu égard à leur objet ou pour des motifs de bonne administration.

La première série d'exceptions est prévue par les 1°, 2°, 3° et 5° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000. Elle concerne quatre grandes catégories de demandes : les demandes ne tendant pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ; les demandes ne s'inscrivant pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présentant le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ; les demandes présentant un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ; les demandes s'inscrivant dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

Les demandes, en premier lieu, qui ne tendent pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle recouvrent essentiellement les demandes de modification, d'abrogation ou de retrait d'un acte réglementaire, les demandes tendant à l'adoption d'une autorisation à caractère réglementaire, telles que les agréments des fédérations sportives, et celles tendant à l'adoption de décisions d'espèce.

En deuxième lieu, l'exclusion du bénéfice du nouveau principe des demandes ne s'inscrivant pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire vise d'évidence les demandes à caractère fantaisiste et celles présentées par les administrés à titre de pure convenance. La naissance d'une décision d'acceptation par le seul écoulement du délai pourrait avoir dans ces cas de fâcheuses conséquences pour l'intérêt général ou le respect du principe d'égalité. En revanche, le nouveau principe devrait être applicable à toute demande prévue par un texte législatif ou réglementaire ou découlant implicitement mais nécessairement de l'application d'un tel texte. La notion de procédure ne devrait, à cet effet, pas faire l'objet d'une interprétation rigoureuse. Afin de ne pas donner une portée excessive à cette exception, le principe devrait également s'appliquer à toutes les demandes prévues par des textes présentant un caractère réglementaire lato sensu. Il en irait notamment ainsi de celles expressément prévues par les règlements intérieurs des établissements scolaires ou pénitentiaires. Les demandes présentant le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif auxquelles le nouveau principe sera également inapplicable incluent, pour leur part, les recours hiérarchiques, les recours gracieux, les recours administratifs préalables obligatoires et les réclamations adressées au Défenseur des droits ou à d'autres médiateurs.

En troisième lieu, la soumission au régime de la décision implicite de rejet des demandes présentant un caractère financier, déjà prévue par la loi du 12 avril 2000, répond à un objectif de protection des deniers publics. L'interprétation nécessairement restrictive des exceptions devrait conduire à n'inclure dans le champ de cette exception que les seules demandes dont l'objet est financier. Elle viserait donc uniquement les demandes qui tendent directement à faire naître une dette ou une créance pour l'administration compétente ou à modifier le montant d'une dette ou d'une créance préexistante. Néanmoins, la portée concrète de cette exception est grande puisqu'elle recouvre, par nature, l'essentiel des demandes adressées aux administrations fiscale et douanière.

Le nouveau principe, en dernier lieu, ne sera pas davantage applicable dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents. Cette restriction, découlant déjà de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000, s'explique logiquement par le champ d'application de cette loi qui concerne les relations de l'administration avec les usagers (2). Elle paraît devoir s'appliquer à toutes les personnes présentant un lien fonctionnel avec les administrations concernées ainsi qu'aux agents retraités formulant leurs demandes à ce titre.

La deuxième catégorie d'exceptions recouvre celles qui, comme le précise le 4° du I de l'article 21 de la loi de 2000, sont imposées par des normes supra-législatives. En effet, l'application du nouveau principe doit être écartée lorsqu'une « acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ».

Ce faisant, la loi du 12 novembre 2013 a pris soin de rappeler plus particulièrement le cadre constitutionnel qui s'impose au législateur et au pouvoir réglementaire dès lors qu'ils entendent donner juridiquement un sens au silence de l'administration. En effet, par sa décision Vidéosurveillance du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a jugé que si le législateur peut déroger au principe général selon lequel le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande, il doit veiller à ne pas méconnaître par là même des principes constitutionnels (Cons. const. 18 janv. 1995, n° 94-352 DC, Rec. Cons. const. 170 ; D. 1997. 121 Document InterRevues, obs. J. Trémeau Document InterRevues ; RFDC 1995. 362, comm. L. Favoreu ; L. Favoreu, Les normes de référence applicables au contrôle des délibérations des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer : principes généraux du droit ou normes constitutionnelles ?, RFDA 1995. 1240 Document InterRevues). Il a estimé, en l'espèce, que

« compte tenu des risques que peut comporter pour la liberté individuelle l'installation de systèmes de vidéosurveillance, il ne peut subordonner à la diligence de l'autorité administrative l'autorisation d'installer de tels systèmes sans priver alors de garanties légales » les principes constitutionnels en cause. Dans sa décision SIPPEREC, le Conseil d'Etat a tenu un raisonnement similaire pour assurer la garantie de l'exigence constitutionnelle de protection du domaine public. Il a jugé que le pouvoir réglementaire ne pouvait pas « légalement instaurer un régime d'autorisation tacite d'occupation du domaine public, qui fait notamment obstacle à ce que soient, le cas échéant, précisées les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie » (CE 21 mars 2003, n° 189191, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux [SIPPEREC], Lebon Document InterRevues ; AJDA 2003. 1935, note P. Subra de Bieusses ; RFDA 2003. 903, note J. Soulié Document InterRevues). Ainsi, dès lors que la protection des libertés ou d'autres principes constitutionnels exige l'intervention effective de l'administration, il ne peut être admis qu'une autorisation puisse naître de sa seule inertie.

L'autorisation expresse constitue la garantie légale d'une exigence constitutionnelle chaque fois que la demande d'autorisation vise une activité qui porte une atteinte directe à une telle exigence, que cette atteinte soit immédiate ou simplement potentielle, ou que la demande tend à obtenir une dérogation à l'application d'une réglementation protectrice. En revanche, la logique de la jurisprudence Vidéosurveillance ne paraît pas évidemment devoir s'étendre à tous les agréments administratifs de dispositifs qui se bornent à concourir à la protection la plus effective des droits fondamentaux et des autres principes constitutionnels sans en être la garantie nécessaire. Par ailleurs, le régime de la décision implicite d'acceptation devrait pouvoir s'appliquer dans les cas où le législateur a prévu d'autres modalités d'encadrement de l'activité en cause offrant, à titre substitutif, une garantie légale suffisante aux exigences constitutionnelles en cause.

L'exigence de sauvegarde de l'ordre public qui, comme la protection de la sécurité nationale, a valeur constitutionnelle, devrait notamment faire obstacle à l'application du principe « silence vaut acceptation » aux demandes présentées dans le cadre de régimes traditionnels de police administrative (armes, jeux, débits de boissons). Il pourrait, selon nous, en aller de même pour celles tendant à la délivrance de titres sécurisés, qu'ils concernent les nationaux ou les étrangers, au titre de l'exigence de lutte contre la fraude, notamment documentaire.

C'est en matière environnementale que le respect des engagements internationaux de la France comme du droit de l'Union européenne, tel qu'interprété par la Cour de Luxembourg, devrait plus particulièrement conduire à écarter l'application du principe à un certain nombre de procédures.

La troisième catégorie d'exceptions est laissée à l'appréciation du gouvernement. Celui-ci pourra en effet, par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, écarter l'application du principe à certaines décisions « eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration ». Pourraient raisonnablement entrer dans cette catégorie les demandes de communication d'un document administratif ou de concours de la force publique, une acceptation implicite n'apportant dans ce cas aucune satisfaction à l'administré, les demandes présentées concurremment pour l'octroi d'autorisations délivrées de façon limitative, les rescrits (3) et, selon une logique de bloc de procédure, les demandes similaires soumises à des régimes de décision implicite différents en fonction de la qualité du demandeur. En revanche, la prise en compte des contraintes pesant sur les administrations, pour légitime qu'elle soit, ne devrait pas pouvoir justifier de trop larges exceptions conduisant à dénaturer l'objectif poursuivi par le législateur en renversant le principe applicable au silence gardé par l'administration. La mise en oeuvre du nouveau principe sera déterminante pour assurer son effectivité.

B. La mise en œuvre du nouveau principe

La mise en œuvre du nouveau principe suppose, tout d'abord, l'adoption de mesures générales avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 novembre 2013. Elle impose, ensuite, dans son application concrète, le respect d'une procédure que la loi du 12 novembre 2013 est venue préciser.

En premier lieu, la détermination exacte de l'étendue du nouveau principe « silence vaut acceptation » impose aux administrations de réaliser un recensement général des décisions prises sur demande et d'identifier, au regard des critères posés par la loi, celles qui relèvent du principe et celles qui entrent dans une des catégories d'exceptions précédemment rappelées. Si le gouvernement n'a pas à adopter, pour la catégorie des exceptions définies par le législateur, de texte réglementaire identifiant les décisions concernées, des décrets en Conseil d'Etat doivent, en revanche, identifier les décisions auxquelles le nouveau principe est inapplicable pour assurer le respect de normes supra-législatives. Ces textes, qui ne sont pas nécessaires à l'application de la loi, se borneront, à tirer les conséquences des exigences constitutionnelles et conventionnelles telles que précisées par les juridictions compétentes. Les exceptions laissées à l'appréciation du gouvernement seront, quant à elles, précisées par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres.

Afin d'accompagner les administrations dans ce travail d'identification, le Premier ministre a demandé au Conseil d'Etat de réaliser une étude explicitant les critères et la délimitation du périmètre des exceptions au nouveau principe. Cette étude lui sera remise au début du mois de février 2014.

Le travail d'identification réalisé par les administrations permettra également d'établir, conformément au III de l'article 21 de la loi de 2000, la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation. En effet, la loi du 12 novembre 2013 a prévu que cette liste est publiée sur un site internet relevant du premier ministre. Elle mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise. Si des interrogations ont pu être émises sur la portée de cette disposition (4), une telle liste ne constitue pas, conformément à la volonté du législateur, une condition d'application du principe mais une simple mesure d'information. Elle ne pourra donc être que récognitive. Sans préjudice des informations fournies par les administrations au titre de chaque demande, un tel dispositif concourra à l'efficacité de la réforme en évitant à l'administré la « gymnastique intellectuelle » (R. Noguellou, préc., note 3) que nécessiterait la recherche de la règle applicable.

L'ensemble du travail d'identification devra être en principe réalisé avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 12 avril 2000. La loi du 12 novembre 2013 prévoit, à ce titre, que les nouvelles dispositions s'appliqueront dans un délai d'un an à compter de sa promulgation pour les actes relevant de la compétence de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, de deux ans pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Il s'en déduit plus particulièrement que les nouvelles dispositions s'appliqueront aux maires dans un délai d'un an pour celles de leurs compétences qu'ils exercent au nom de l'Etat.

L'entrée en vigueur de la loi du 12 novembre 2013 aura des conséquences sur les régimes existants de décision implicite. Il convient toutefois de distinguer selon que ces régimes ont été prévus par des dispositions législatives ou réglementaires (5).

Un certain nombre de dispositions législatives en vigueur pourront être regardées comme écartant désormais l'application du nouveau principe « silence vaut acceptation ». Il en va ainsi notamment des dispositions qui prévoient aujourd'hui expressément que le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet pour tel ou tel type de demande. Ces dispositions spéciales antérieures peuvent subsister à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions générales de la loi de 2000 dès lors que ces dispositions générales postérieures n'ont pas eu pour objet même de les tenir en échec. Or, le IV de l'article 1er de la loi du 12 novembre 2013 habilite le gouvernement à modifier par ordonnance, dans un délai d'un an, les dispositions législatives prévoyant que le silence vaut rejet pour disposer que l'absence de réponse vaut décision d'acceptation ou instituer un délai différent. Un tel procédé permet de penser que la loi de 2013 n'a pas entendu abroger implicitement mais nécessairement tous les régimes antérieurs désormais dérogatoires mais a seulement confié au gouvernement le soin de décider, au cas par cas, de leur maintien ou de leur abrogation.

Doivent également être regardées comme dérogeant à l'application de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 les dispositions législatives en vigueur qui prévoient que la décision de l'administration ne peut être qu'explicite. La solution apparaît moins évidente pour celles qui imposent à l'auteur de l'autorisation l'édiction de prescriptions ou la mention de certaines informations.

Le sort des dispositions réglementaires en vigueur précisant que le sens du silence de l'administration vaut refus sera variable. Simples rappels du principe posé par les dispositions initiales de la loi du 12 avril 2000, ces dispositions seront désormais, en principe, illégales. Toutefois, il n'en ira pas ainsi lorsque la décision en cause entrera dans le champ d'une des exceptions au principe prévues par le législateur aux 1° à 3° et 5° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 ou, à la condition que le régime décisoire ait été précisé par un décret en Conseil d'Etat, dans le champ des exceptions résultant du 4°.

En second lieu, au-delà du travail d'identification qui doit être conduit pour identifier les décisions qui relèvent du nouveau principe et celles entrant dans le champ des exceptions, il pourrait apparaître utile de préciser ou d'adapter les procédures qui encadrent les demandes adressées à l'administration afin de garantir l'efficacité du nouveau dispositif et la sécurité juridique. En effet, dès lors qu'il peut résulter d'une décision implicite d'acceptation la création de droits et de situations irréversibles, cette technique appelle sur le plan procédural certaines précautions et exigences particulières.

L'envoi d'un accusé de réception de la demande, prévu par l'article 19 de la loi du 12 avril 2000, devient une exigence essentielle dès lors qu'il fait courir le délai au terme duquel naît une décision créant des droits dans le chef du demandeur. L'administration, afin de sécuriser ses procédures de décision, doit être en mesure d'établir avec certitude la date à partir de laquelle le délai commence à courir.

Si la loi du 12 novembre 2013 a prévu que le délai au terme duquel peut naître une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la réception des pièces requises, il serait utile, pour préserver l'efficacité de la nouvelle règle, que les textes fixent, dans chaque cas, la liste des pièces devant accompagner la demande et le délai plus court durant lequel l'administration a la faculté de demander des pièces complémentaires. A cet égard, les dispositions régissant déjà certaines autorisations tacites comme les permis de construire pourraient servir de modèle.

Le nouvel article 22 de la loi du 12 avril 2000 dispose, en outre, que « dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l'objet d'une mesure de publicité à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse, la demande est publiée par les soins de l'administration, le cas échéant par voie électronique, avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue ». Là encore, l'exigence de publicité de la demande devient, avec le nouveau principe, plus cruciale car elle est une garantie essentielle du respect des droits des tiers.

Si l'on ne partage pas le pronostic selon lequel le champ du silence valant acceptation n'excédera probablement pas celui des hypothèses actuelles (P. Cassia, P. Gonod, J. Petit, B. Plessix et B. Seiller, préc.), les administrations devront veiller à donner la plus grande portée au nouveau principe, conformément à la volonté du législateur. Le nouveau principe aboutit, pour certains auteurs, à donner la priorité aux intérêts particuliers du demandeur, éventuellement au détriment de l'intérêt général que l'acceptation de sa demande peut menacer (idem). Toutefois, les différentes catégories d'exceptions prévues par le législateur tendent précisément à garantir qu'il ne sera pas porté une atteinte excessive à l'intérêt général que les administrations doivent servir. La coexistence d'un double régime de décision implicite de l'administration, selon la nouvelle clé de répartition établie par la loi du 12 novembre 2013, doit permettre d'assurer un équilibre entre le renforcement souhaité des droits des administrés et la préservation des principes supérieurs et des capacités de l'administration à assurer le respect de l'intérêt général.

En tout état de cause, cette réforme, qui ne sera pas sans incidence sur l'activité des administrations, devra être coordonnée, pour développer toute sa portée, avec d'autres réformes administratives, et tout particulièrement avec le développement de l'administration électronique. La loi du 12 novembre 2013 habilite ainsi le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la mise en oeuvre du droit de saisir les autorités administratives par voie électronique et de leur répondre par la même voie. Le gouvernement a également été habilité, dans le cadre de l'élaboration du code des relations entre le public et les administrations, « à simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ».

L'application du principe « silence vaut acceptation » pourrait, en outre, accentuer l'externalisation du traitement des dossiers dans certains secteurs marqués par une forte technicité. Elle pourrait aussi, pour certaines autorisations délivrées en matière économique ou environnementale, favoriser le développement des engagements préalables pris par les pétitionnaires de respecter certaines prescriptions.

Le président Denoix de Saint Marc soulignait déjà en 1998, au sujet des régimes d'autorisation préalable, qu'« une bonne réforme serait de faire une chasse déterminée à ceux d'entre eux qui ont perdu leur véritable utilité. Certains doivent pouvoir n'être remplacés par rien, sauf à réprimer finalement des comportements contraires à l'ordre public. D'autres peuvent être remplacés par un régime juridique de déclaration préalable, assortie, le cas échéant, du droit pour l'autorité administrative, de s'opposer dans un bref délai et pour des motifs déterminés à l'activité projetée » (R. Denoix de Saint Marc, Le silence de l'administration, in IFSA, Droits et attentes des citoyens, Doc. fr., 1998, p. 129). A l'occasion du travail d'identification des décisions relevant du principe et de celles devant entrer dans le champ des différentes exceptions, les administrations pourraient utilement s'engager dans une telle démarche répondant pleinement à l'objectif de simplification des relations entre l'administration et les usagers (6).

(1) L'AJDA, dans son n° 7/2014, a publié un dossier intitulé « La simplification des relations entre l'administration et les citoyens », constitué, outre la présente contribution, des articles suivants :
- Pascale Gonod, Codification de la procédure administrative, p. 395 ;
- Mattias Guyomar, Les perspectives de la codification contemporaine, p. 400 ;
- Maud Vialettes et Cécile Barrois de Sarigny, Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations, p. 402.

(2) Il faut rappeler, au passage, que la loi du 12 avril 2000 n'est également pas applicable aux relations entre personnes publiques et qu'elle n'a pas davantage vocation à s'appliquer dans le cadre de l'ensemble des relations contractuelles qu'entretiennent des administrations avec des personnes privées.

(3) Sur cette catégorie complexe, v. l'étude du Conseil d'Etat intitulée Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, nov. 2013.

(4) H. Pauliat, préc. ; R. Noguellou, Sur le silence de l'administration, Dr. adm. 2014. Alerte 1.

(5) La loi du 12 avril 2000 n'ayant aucune incidence possible sur les régimes de décision implicite de rejet ou de décision expresse prévus par les règlements de l'Union européenne, ceux-ci n'auront pas à être mentionnés dans un décret en Conseil d'Etat au titre des exceptions relevant du 4° du I de l'article 21 nouveau de la loi du 12 avril 2000.

(6) Comme cela a été le cas en Italie ; v. V. Parisio, Procédure administrative et silence de l'administration publique en Italie : à la recherche d'un difficile équilibre entre célérité et légalité in Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Montchrestien, 2007, p. 497.

P. Parmentier
Localtis.info
29/07/2013

DOCUMENT 4

Nouveau départ pour l'accusé de réception électronique

Droit de saisine de l'administration par courrier électronique et principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation de la demande : ces deux nouveautés contenues dans le projet de loi sur la simplification des relations entre l'administration et les citoyens va forcément impliquer des changements importants de procédures et d'organisation pour les collectivités. Le mécanisme d'accusé de réception électronique sera sans doute l'un des éléments clefs à mettre en œuvre.

Le projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, adopté en première lecture au Sénat le 17 juillet, prévoit, parmi trois réformes importantes, d'instituer un droit de saisine des autorités administratives par courrier électronique. Il s'agit en effet de "sécuriser juridiquement les nombreux échanges numériques existant déjà via internet, y compris en dehors des téléprocédures dédiées et de donner à ces échanges une valeur de nature comparable au courrier papier", a rappelé Marylise Lebranchu, la ministre en charge de la Réforme de l'Etat, devant les sénateurs.

En outre, le projet de loi prépare un autre changement de paradigme : le silence gardé plus de deux mois par une administration sur une demande vaudra non plus "rejet" mais "acceptation". S'il est vrai que 400 procédures dérogatoires étaient déjà soumises à un régime d'approbation tacite (Article 22 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000) comme les permis de construire ou encore les autorisations de défrichement, cette "inversion" constitue une petite révolution dans les règles administratives. Associée au droit de saisine électronique de l'administration, elle devrait s'insérer dans un nouveau code des relations entre les administrations et le public dont la rédaction serait confiée au Secrétariat général du gouvernement (SGG) et l'entrée en vigueur effectuée par la voie des ordonnances.

Pour l'heure, le texte adopté par le Sénat prévoit des exceptions - les domaines pour lesquels, le silence vaudra toujours rejet de la demande -, instaure un délai glissant lorsque l'administration doit demander des documents complémentaires pour statuer, prévoit la publication sur un site internet des différents délais d'intervention de la décision tacite et des procédures pour lesquelles le silence vaut acceptation. Il fixe également le début du compte à rebours, "à la date de réception du dossier complet par l'administration compétente", ce qui implique la production d'un accusé de réception confirmant le point de départ des délais.

Un changement de culture administrative

Le projet de loi va introduire de nouvelles téléprocédures et des changements organisationnels et de culture administrative dans les collectivités territoriales. Marylise Lebranchu a annoncé, au cours des débats, la constitution d'un groupe de travail avec les principales associations d'élus et de parlementaires des deux chambres afin d'identifier les procédures locales concernées.

Mais la concertation n'effacera pas l'ampleur des changements à opérer. Beaucoup d'élus s'interrogent en effet sur la capacité d'administrations locales souvent mal préparées, à absorber d'importants changements organisationnels. De quels moyens les services publics locaux vont-ils devoir se doter pour instruire les demandes dans des conditions satisfaisantes ? Comment éviter que l'acceptation ne résulte d'un embouteillage des demandes, mais bien d'un examen réfléchi ?

Le mécanisme d'accusé de réception électronique reste l'un des éléments centraux du dispositif à mettre en œuvre. L'ordonnance du 8 décembre 2005 (n°2005-1516) prévoyait déjà l'obligation de l'administration d'accuser réception de toute demande de déclaration ou de production de documents adressée par la voie électronique. Mais devant sa complexité et ses implications, le gouvernement avait renoncé à définir les modalités d'applications et notamment les dispositifs de certification des procédures.

De l'accusé de réception à la gestion des délais

L'application des nouveaux principes reposera sur une organisation capable de traiter tous les messages électroniques en tenant compte de nombreux cas de figure rendus possibles par les textes en vigueur :

- L'usager n'est pas tenu de s'adresser a priori au service compétent. En cas d'erreur d'adressage, c'est l'administration qui assure le routage au service compétent. Une procédure à double détente est alors appliquée : envoi d'un accusé d'enregistrement - une sorte d'accusé de réception provisoire - par le service ayant reçu la demande puis, après acheminement, envoi de l'accusé de réception du service compétent faisant courir le délai légal. L'absence d'accusé de réception se révélerait dangereuse, la date d'envoi de l'usager pouvant alors être prise en compte.

- Le contenu de l'accusé de réception émis par le service compétent reste également une procédure très codifiée. En principe, il doit fournir la date de réception de la demande et la date à laquelle celle-ci sera réputée acceptée dans la nouvelle formulation (ou rejetée) à défaut de réponse écrite ; la désignation, l'adresse postale, l'adresse électronique et le numéro du service chargé du dossier. Il précise que la demande, en cas de décision implicite d'acceptation, peut faire l'objet de la délivrance d'une attestation.

- Lorsque la demande est incomplète, l'administration fait connaître la liste des pièces manquantes. Les compteurs sont alors remis à zéro jusqu'à la réception des pièces réclamées. Ceci donnant lieu à nouveau à des accusés de réception appropriés. On peut supposer aussi qu'un verrou sera installé pour éviter qu'une administration ne fasse volontairement courir un nouveau délai en demandant systématiquement des documents manquants avant la date limite.

- Certaines procédures opposables imposeront la signature électronique de l'accusé de réception par le service traitant, ne serait-ce que pour sécuriser son action. Or, fait inquiétant, une enquête réalisée par l'ex-DGME auprès des administrations centrales pour identifier les procédures nécessitant une telle signature a révélé que la grande majorité des administrations ne se sentait pas concernée.

La gestion des accusés d'enregistrement et de réception, la surveillance des délais de réponse et la mise en œuvre de systèmes de routages efficaces des demandes, imposeront aux collectivités locales le déploiement de plateformes de gestion de courrier électronique conformes à la nouvelle réglementation. Or très peu disposent aujourd'hui des moyens techniques et d'une culture de gestion adaptée. La réforme part d'un bon sentiment, certains craignent que sa mise en application, prévue "dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi", ne provoque quelques dommages collatéraux. Les communes ne semblent pas prêtes à absorber ce nouveau choc de simplification. Aussi l'Etat ne devra pas se contenter de fixer les règles, il devra aussi proposer des solutions réalistes permettant à toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, de se mettre en conformité.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique

NOR : *PRMX1423175R*

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

Vu le règlement n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE ;

Vu la directive 98/34/CE du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par la directive 98/48/CE du 20 juillet 1998 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens ;

Vu l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 modifiée relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;

Vu la communication à la Commission européenne effectuée le 2 juillet 2014 sous le numéro 2014/312/F ;

Vu les avis du Conseil national d'évaluation des normes en date des 10 et 24 octobre 2014 ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Article 1er

L'ordonnance du 8 décembre 2005 susvisée est modifiée conformément aux articles 2 à 5 ci-après.

Article 2

Dans le titre du chapitre II, les mots : « par voie électronique » sont remplacés par les mots : « par le recours à la voie électronique ».

Article 3

Les articles 2 à 4 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. 2.* – Tout usager, dès lors qu'il s'est identifié auprès d'une autorité administrative, peut adresser par voie électronique à celle-ci une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette autorité administrative est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans demander à l'usager la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme.

« *Art. 3.* – Les autorités administratives mettent en place, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de la présente ordonnance, un ou plusieurs téléservices.

« Lorsqu'elles mettent en place un ou plusieurs téléservices, les autorités administratives rendent accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent aux usagers.

« Lorsqu'elle a mis en place un téléservice dédié à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une autorité administrative n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice.

« *Art. 4.* – Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application des articles 2 et 3. Des décrets en Conseil d'Etat peuvent, pour certaines démarches administratives, écarter l'application des articles 2 et 3 pour des motifs d'ordre public, de défense et sécurité nationale, de nécessité de comparution personnelle de l'usager ou de bonne administration, notamment pour prévenir les demandes abusives.

Article 4

L'article 5 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « I. – Toute demande, déclaration ou production de documents adressée » sont remplacés par les mots : « Tout envoi » ;

2° Au quatrième alinéa, les mots : « du présent I » sont remplacés par les mots : « du présent article » ;

3° Les cinquième et sixième alinéas sont remplacés par les trois alinéas suivants :

« L'autorité administrative n'est pas tenue de respecter l'obligation prévue à l'alinéa premier pour les envois abusifs, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique, ou les envois susceptibles de porter atteinte à la sécurité de son système d'information.

« Après en avoir, si possible, informé la source des envois en cause, un système d'information peut être configuré pour bloquer la réception des envois provenant de sources identifiées comme ayant émis un nombre significatif d'envois abusifs ou émis des envois susceptibles de porter atteinte à la sécurité du système d'information.

« Les dispositions de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 susvisée ne s'appliquent pas aux demandes relevant du présent article. »

Article 5

Après l'article 5, il est inséré deux articles 5-1 et 5-2 ainsi rédigés :

« *Art. 5-1.* – Une autorité administrative peut répondre par voie électronique à toute demande d'information qui lui a été adressée par cette voie par un usager ou par une autre autorité administrative.

« Sauf refus exprès de l'usager, une autorité administrative peut répondre par voie électronique aux envois qui lui sont adressés par cette voie.

« *Art. 5-2.* – I. – Lorsqu'il est requis que l'envoi d'un document par un usager à une autorité administrative se fasse par lettre recommandée, cette formalité peut être satisfaite par l'utilisation d'un téléservice ou d'un procédé électronique, accepté par ladite autorité administrative, permettant de désigner l'expéditeur et d'établir si le document a été remis ou non à cette autorité.

« II. – Lorsqu'il est requis qu'un document administratif soit notifié à l'usager par lettre recommandée et après avoir recueilli l'accord exprès de l'usager, cette formalité peut être satisfaite par l'utilisation d'un procédé électronique permettant de désigner l'expéditeur, de garantir l'identité du destinataire et d'établir si le document a été remis ou non au destinataire.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Article 6

La présente ordonnance est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

Article 7

La présente ordonnance entrera en vigueur pour l'Etat et ses établissements publics un an après sa publication au *Journal officiel* de la République française et deux ans après cette publication pour les autres autorités administratives mentionnées à l'article 1er de l'ordonnance du 8 décembre 2005 susvisée.

Article 8

Le Premier ministre, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, la ministre des outre-mer et le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 6 novembre 2014.

FRANÇOIS HOLLANDE

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
MANUEL VALLS

Le ministre de l'économie,
de l'industrie et du numérique,
EMMANUEL MACRON

La ministre des outre-mer,
GEORGE PAU-LANGEVIN

Le secrétaire d'Etat
chargé de la réforme de l'Etat
et de la simplification
THIERRY MANDON

DOCUMENT 6

Un arrêté encadre le traitement des données personnelles pour les téléservices

Le ministre de l'Intérieur et la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique ont publié le 13 juillet un arrêté qui autorise le traitement de données à caractère personnel dont la finalité est la mise à disposition de téléservices administratifs par les collectivités territoriales, leurs groupements, mais aussi les syndicats mixtes, les établissements publics locaux (EPL), les groupements d'intérêts publics et les sociétés publiques locales (SPL).

Concrètement, le dispositif prévu permet d'alléger les formalités que ces autorités doivent accomplir auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) puisqu'elles n'auront qu'à effectuer une déclaration de conformité à l'arrêté pour développer un téléservice (par téléprocédure sur le site de la CNIL).

L'arrêté comporte une liste non exhaustive de tous les services potentiellement concernés : l'état civil, l'inscription sur les listes électorales, les demandes de titres d'identité, les aides sociales, les demandes de logement, de stage ou d'emploi, mais aussi les taxes de séjour ou d'enlèvement des ordures ménagères, les prestations scolaires et périscolaires (centre de loisirs, école, crèche, restauration scolaire), les dossiers d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, de démolir…), ou encore les autorisations de voirie ou relatives à l'ordre public.

Fondamentalement, l'arrêté permet aux collectivités et structures assimilées de traiter des données à caractère personnel et parfois sensible, dans le but de mettre en place ces téléservices, en respectant la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978. L'arrêté rappelle notamment qu'en cas de création d'un « bouquet » de téléservices, le dispositif doit « garantir l'étanchéité des données » entre les différents secteurs concernés (état civil, urbanisme, police, etc.) et que la création d'un « fichier de population » est interdite.

Outre les données servant à identifier l'usager en ligne, il s'agit aussi des données « strictement nécessaires à l'accomplissement des démarches administratives » permises par le téléservice. Ces dernières ne peuvent être conservées par le portail plus de trois mois.

La confidentialité de données sensibles (concernant « les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci ») doit être « particulièrement renforcée par des mesures de sécurité supplémentaires ».

A ce sujet, il est indispensable, avant de lancer un tel portail en ligne, de « réaliser une analyse de risques tenant compte du respect de la vie privée des usagers », précise l'arrêté.

C. Megglé
localtis.info
5/11/2014

DOCUMENT 7

Saisine électronique, communication des avis préalables aux décisions : les administrations sommées d'être réactives

Le secrétaire d'Etat en charge de la simplification a présenté ce 5 novembre, en Conseil des ministres, trois ordonnances – prises en vertu de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens - relatives à la simplification pour les particuliers. Suite aux 50 nouvelles mesures annoncées le 30 octobre dernier ces ordonnances "représentent une nouvelle étape de cette modernisation de l'administration par la création de droits nouveaux au bénéfice des usagers", selon le compte rendu du Conseil des ministres.

Limiter le nombre de refus pour éviter les deuxièmes demandes

Il s'agit d'abord d'organiser la mise en œuvre, au 1er janvier 2015, de la communication à un particulier des avis préalables à une décision qui le concerne. Selon cette nouvelle modalité, "tout demandeur pourra obtenir communication des avis préalables à une décision administrative avant l'adoption de cette décision et sera ainsi à même de modifier, s'il le juge utile, son dossier sans être obligé pour cela de recommencer la procédure". L'objectif est d'aboutir à davantage de transparence et d'interactivité entre les particuliers et l'administration, sans pour autant alourdir à l'excès la charge de travail de cette dernière. Une équation que l'ordonnance devra résoudre, notamment en délimitant rigoureusement le champ des avis concernés. L'idée est aussi de permettre, par ces communications préalables, de réduire le nombre de refus et, donc, de deuxièmes demandes à traiter. Destinée à modifier l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (titre 1er, chapitre 1er "De la liberté d'accès aux documents administratifs"), l'ordonnance devrait logiquement concerner également les collectivités locales.

Saisine électronique : les collectivités ont deux ans pour s'y préparer

Ces dernières pourront aussi, d'ici deux ans - un an après l'Etat -, faire l'objet de saisines de la part des usagers par voie électronique. C'est l'objet de la deuxième ordonnance. Ce nouveau mode de saisine s'effectuera "dans les mêmes conditions qu'une saisine par voie postale" et permettra à un particulier d'"échanger avec l'administration par lettre recommandée électronique". La mise en œuvre d'une telle possibilité, simple en apparence, nécessitera, outre la mise en place de téléservices, un effort d'adaptation important dans l'organisation des services.

A côté du nouveau principe général du "Silence valant acceptation" qui s'imposera dès le 12 novembre prochain aux administrations d'Etat et dans un an aux collectivités, ces dispositions pourraient bien donner du fil à retordre aux administrations et, en particulier, aux collectivités. Alors que certaines pourront arguer de moyens limités pour se préparer à de telles évolutions, d'autres – les plus grandes – pourraient au contraire rencontrer des difficultés à adapter des organisations et systèmes d'information déjà sophistiqués.

Des possibilités pour "alléger" les services... mais les collectivités ne sont pas concernées

Anticipant peut-être de telles réserves, Thierry Mandon a présenté une troisième ordonnance visant à armer les services administratifs de "nouvelles possibilités pour accélérer et alléger leur fonctionnement", en leur permettant de "recourir plus largement, pour la délibération de leurs organes collégiaux, à la visioconférence, à la conférence téléphonique, et même à l'échange de courriels". Toutefois, selon l'article 2 de la loi du 12 novembre 2013, ces nouveaux usages des technologies pour accélérer les délibérations ne concerneront pas les "organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements".

V. Touchard
La Gazette des communes
21/07/2014

DOCUMENT 8

Bien comprendre le silence de l'administration

On nous a annoncé en 2013 une révolution s'agissant de la portée juridique du silence de l'administration. Le terme est bien choisi : finalement, nous sommes revenus au point de départ, la complexité en plus.

Se rappeler de l'ancienne valeur du silence

« Le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet » (art. R.421-2 du code de justice administrative). Le principe est bien ancré dans le paysage du contentieux administratif français, au point d'être devenu banal.

Le silence de l'administration opposé à une demande d'un administré n'a pourtant pas toujours été la traduction d'un refus. Le silence de l'administration a longtemps été synonyme de... silence. La conséquence était fâcheuse, l'administré portant réclamation se trouvait alors tout simplement privé d'accès au juge, celui-ci étant en effet conditionné par l'intervention d'une décision. C'est en 1864 (décret du 2 novembre 1864, art. 7) que fut inventé le système de la décision implicite de rejet déférable de la même manière que si elle était explicite. Cantonné dans un premier temps aux réclamations formulées auprès des ministres, ce mécanisme a été généralisé par la loi du 17 juillet 1900 qui prévoyait que, au-delà d'un délai de quatre mois (ramené à deux mois par la loi du 12 avril 2000), en l'absence de décision, les parties intéressées pouvaient considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le juge administratif.

La mise en place de cette fiction juridique était donc clairement destinée à rendre service à l'administré et plus largement à la légalité, les refus implicites illégaux étant susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux. L'intérêt général ne s'en trouvait pas pour autant sacrifié. Bien au contraire, en faisant naître un refus à l'encontre de la réclamation de l'administré, la situation des tiers était nécessairement préservée.

Le compromis était ingénieux, et ce, d'autant qu'il a progressivement été assorti de plusieurs aménagements en fonction des besoins conjoncturels. En effet, de nombreuses dérogations aux termes desquelles le silence vaut acceptation ont ainsi vu le jour - en matière de permis de construire, d'agrément d'assistants maternels, d'autorisation d'aménagement cinématographique, de demande de renouvellement des autorisations hospitalières...

Connaître la nouvelle valeur du silence

Dans le cadre du « choc de simplification » qu'il a présenté lors de sa conférence de presse du 16 mai 2013, le président de la République a annoncé une forme de révolution : dans de nombreux domaines, le silence de l'administration vaudra désormais autorisation et non plus rejet. C'est chose faite depuis l'article 1 de la loi du 12 novembre 2013. Plus précisément, ce texte modifie l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation. »

Il faut immédiatement préciser que ce nouveau principe a le même champ d'application que la loi du 12 avril 2000 au sein de laquelle il est consacré. Il ne s'applique donc qu'aux administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif, aux organismes de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Il s'ensuit que les services publics industriels et commerciaux gérés par des personnes publiques ou privées demeurent soumis à l'ancienne règle du silence valant refus.

Le nouveau principe du silence valant accord étant posé, le législateur a été soucieux de faciliter sa mise en œuvre à deux égards. D'une part, il a précisé que le délai d'acquisition d'une décision implicite d'acceptation commence à courir à compter de la réception par l'administration de l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. D'autre part, le législateur a prévu qu'une liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation serait publiée sur un site internet relevant du Premier ministre. Cette liste mentionne l'autorité à laquelle doit être adressée la demande, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise : il s'agit d'offrir aux administrés et aux administrations un vade-mecum sur les modalités d'acquisition des décisions implicites d'acceptation. Toutefois, cette liste n'est pas une condition d'application de la loi qui en retarderait sa mise en œuvre si elle tardait à être établie.

Connaître les exceptions au principe

Percevant que le renversement brutal du principe selon lequel le silence de l'administration vaut rejet serait susceptible de mettre quelque peu à mal la conception de l'intérêt général qui s'en dégage, le législateur a prévu des exceptions, qui sont de deux ordres.

Les exceptions du premier type sont prévues par la loi elle-même. Cinq hypothèses ont été retenues, à savoir :

- la demande qui « ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle » ;
- la demande qui « ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif », exception pour laquelle le juge devra assurément faire œuvre de législateur. Seul, ici, le recours administratif apparaît aisément identifiable ;
- la demande qui « présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret » ;
- les cas, « précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public » ;
- la demande relevant des « relations entre les autorités administratives et leurs agents ».

Le second type d'exceptions correspond à celles que le gouvernement adoptera par décret « eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration ». La liberté conférée au gouvernement est ici à la hauteur du caractère indéterminé des deux notions « objet de la décision » et « bonne administration de la justice ».

Distinguer les applications du principe

Bien conscient de la complexité de la réforme, le législateur a choisi d'en échelonner l'application en distinguant les autorités de l'Etat et les autres autorités administratives. L'article 1 selon lequel le nouveau principe du silence valant acceptation entrera en vigueur dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour les actes relevant de la compétence des administrations de l'Etat ou des établissements publics administratifs de l'Etat, soit le 12 novembre 2014.

Pour les actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que pour ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, le délai de mise en vigueur de la loi est porté à deux ans, soit le 12 novembre 2015.

Une précision s'impose car il existe de nombreuses hypothèses dans lesquelles une autorité locale - le maire, par exemple - exerce une compétence au nom et pour le compte de l'Etat. Dans ces cas, le principe du silence valant acceptation s'applique à compter du 12 novembre 2014.

Identifier les risques contentieux

La simple lecture de l'article 1er de la loi du 12 novembre 2013, qui comprend une trentaine de lignes, suffit à souligner la complexité de cette réforme. On peut donc légitimement se demander si elle est véritablement de nature à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

Ainsi, il est à craindre que le principe ne soit vidé de sa portée eu égard aux nombreuses exceptions que le législateur a prévues, parfois en termes vagues et incompréhensibles. De surcroît, le pouvoir réglementaire dispose en théorie d'une grande latitude pour déroger au principe posé par le législateur et le réduire éventuellement à la portion congrue. La faculté réservée au gouvernement de fixer par décrets en Conseil d'Etat des délais dérogatoires d'acquisition des décisions implicites de refus ou d'acceptation fragilise également le principe en permettant la création de régimes spécifiques.

On pourra en outre constater que le législateur n'arrive pas totalement à exclure l'écrit, quand bien même il s'agit d'une décision implicite d'acceptation. Le nouvel article 22 de la loi du 12 avril 2000 prévoit ainsi que la décision implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une

attestation délivrée par l'autorité administrative, ce qui est une manière d'admettre que l'écrit demeure la meilleure des garanties pour les administrés.

Enfin, le temps va jouer contre l'administration et l'on peut redouter que, faute d'avoir le temps d'étudier la demande d'un administré, elle soit amenée à prétexter que le dossier est incomplet pour éviter le déclenchement du délai ou à prendre une décision explicite de refus juridiquement fragile. Dans tous les cas, le risque contentieux n'est pas négligeable.

Il en va de même lorsque le silence de l'administration a fait naître une décision d'acceptation, car le seul écoulement du délai de deux mois n'est en rien un gage de sa légalité et encore moins de sécurité juridique pour l'administré. En effet, l'illégalité de la décision est non seulement un motif d'annulation par le juge administratif saisi par un tiers, mais également un motif de retrait par l'administration dans les conditions de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000. Autant dire que l'administré qui, en toute bonne foi, a cru en l'existence d'une décision implicite d'acceptation de sa demande pourra connaître de sérieuses déconvenues.

A retenir

Principe inversé. Intégrer que le silence, par principe, ne vaudra plus rejet de la demande mais acceptation, en application de la loi du 12 novembre 2013.

Exceptions. Ne pas perdre de vue le nombre important d'exceptions au nouveau principe. Il s'agira en particulier d'être vigilant sur celles qui seront adoptées par décret.

Entrée en vigueur différée. Se préparer à l'entrée en vigueur différée du nouveau principe, soit le 12 novembre 2015 pour les collectivités territoriales.

Références

Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

Code de justice administrative, art. R.421-2.

A noter

Depuis un décret du 25 août 2011 portant modification du code des marchés publics, la reconduction tacite, jusqu'alors interdite, est aujourd'hui de principe dans les marchés publics sauf stipulation contractuelle contraire (art. 16 du code des marchés publics).